

1 I PRIMI PASSI DELLA COMUNITÀ E LA SUA EVOLUZIONE

Per secoli l'Europa è stata teatro di conflitti, tensioni e divisioni, ma dopo gli orrori della seconda Guerra Mondiale il continente ha visto risorgere un sentimento caratterizzato dalla volontà di instaurare un clima di pace e cooperazione. I leader dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti desideravano diffondere sicurezza e benessere nel continente. I primi movimenti paneuropeisti, che facevano appello ad un'Europa unita e libera, nacquero durante il conflitto mondiale, ma assunsero dimensioni consistenti nel dopoguerra. La volontà era quella di unire i Paesi dal punto di vista economico e politico in modo da poter prevenire ogni futuro conflitto e garantire un clima di pace. Non solo gli intellettuali, ma anche molti esponenti del mondo della politica abbracciavano l'idea di creare una certa solidarietà tra i Paesi europei e in questa direzione si concentrarono gli sforzi di coloro che premevano per la creazione degli "Stati Uniti d'Europa". Ovviamente si trattava di un progetto alquanto ambizioso, che difficilmente poteva trovare concretizzazione in clima di guerra fredda. Nel secondo dopoguerra, infatti, il continente era stato nuovamente diviso, anche se un certo legame tra i Paesi dell'Europa occidentale cominciò ad instaurarsi. Il Piano Marshall, e la conseguente istituzione dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), il Trattato dell'Unione occidentale e il Consiglio d'Europa crearono una solidarietà di fatto tra molti Paesi dell'Europa occidentale. Il 9 maggio 1950, giorno in cui il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman propose l'integrazione delle industrie del carbone e dell'acciaio, rappresentò la prima tappa di un percorso che era cominciato molto tempo prima e che è tuttora in corso. L'ordine economico mondiale era cambiato e la nascita delle Nazioni Unite (1945), della Banca Mondiale (1947) e del Fondo Monetario Internazionale (1947) avevano creato una certa interdipendenza tra gli Stati occidentali. Dal punto di vista politico, la guerra fredda aveva ripresentato un clima di tensione al quale gli Stati europei risposero con l'integrazione e la cooperazione.

Dopo più di cinquant'anni il mondo è cambiato, il continente europeo è unito e si sta muovendo verso un'unione che Jean Monnet, Schuman, De Gasperi e Adenauer potevano solo sognare. Partendo dalla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951, i sei Paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) misero in comune la produzione di due materiali fondamentali permettendo che il loro controllo fosse affidato ad un'autorità sopranazionale. L'obiettivo era quello di integrare le industrie nazionali del carbone e dell'acciaio e di perseguire alcuni interessi nazionali di natura politica.

La prima Comunità fu un successo e per questo, nell'arco di pochi anni, gli stessi sei Paesi decisero di integrare altri settori delle loro economie. Nel 1957, la firma dei Trattati di Roma consacrò la nascita della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM). La creazione della CEE mirava a rimuovere le barriere commerciali esistenti tra i Paesi aderenti allo scopo di costituire un "mercato comune". Nel 1967 avvenne la fusione delle istituzioni delle tre Comunità europee e a partire da quel momento, ci furono un'unica Commissione, un unico Consiglio dei ministri e un unico Parlamento europeo.

La solidarietà iniziale poggiava, dunque, su settori strategici dell'economia, ma già si prospettava l'idea di andare al di là di una semplice cooperazione economica. Il fallimento del progetto che mirava a creare una Comunità europea di difesa frenò le proposte politiche più lungimiranti e per diversi anni l'Europa progredì solo su basi economiche. Nel 1986 l'adozione dell'Atto unico europeo aumentò l'integrazione fra i Paesi della Comunità, all'interno della quale si garantì la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Il trattato di Maastricht del 1992 sancì la nascita dell'Unione europea (UE) e venne introdotta una forma di cooperazione di tipo intergovernativo che andava ad aggiungersi a quella comunitaria esistente tra gli Stati membri, in

materia di sicurezza, difesa, giustizia e affari interni. Lo stesso trattato creò, inoltre, la complessa struttura a tre pilastri¹ che ancora oggi caratterizza l'Unione.

Con il completamento del mercato unico alla fine del 1992, esercitare le quattro libertà fondamentali di circolazione in Europa diventò sempre più facile, grazie soprattutto all'abolizione dei controlli doganali alle frontiere dei Paesi aderenti all'Accordo di Schengen. Nel 1992 l'UE decise, inoltre, di istituire l'Unione Economica e Monetaria (UEM), il cui ultimo stadio permise di introdurre, per i dodici Paesi che fanno parte dell'area dell'Euro, una moneta unica gestita da una Banca centrale europea.

L'integrazione economica e politica tra gli Stati membri dell'Unione europea comporta l'elaborazione di politiche comuni e l'obbligo di adottare delle decisioni in modo congiunto su molte questioni: dall'agricoltura alla cultura, dalla tutela dei consumatori alla concorrenza, dall'ambiente ed energia ai trasporti. Da una solidarietà creata inizialmente sulla politica commerciale comune per il carbone e l'acciaio e la politica agricola comune, il campo d'azione dell'Unione si è ampliato e, di conseguenza, anche alcuni dei principali obiettivi strategici.

Anche il ruolo dell'Unione europea nel mondo è cambiato: la Comunità conduce negoziati in materia commerciale, di assistenza con altri Paesi e sta sviluppando una politica estera e di sicurezza comune.

Nel frattempo l'Europa si è allargata e conta ora venticinque membri, entrati secondo il procedimento previsto dai Trattati di Roma e integrato con altri principi e criteri stabiliti durante il Consiglio europeo di Copenhagen.

Le tappe del processo di allargamento sono state numerose. Dopo l'iniziale rifiuto francese nei confronti dell'annessione del Regno Unito, quest'ultimo, Irlanda e Danimarca furono ammesse nell'allora Comunità europea nel 1973. La Grecia divenne membro nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995. Per ultimo, l'allargamento del 2004. Esso è stato sicuramente quello di portata e impatto maggiore: l'Unione europea ha accolto dieci nuovi Paesi (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia). Bulgaria e Romania diventeranno Stati membri dell'Unione nel 2007. La Croazia è al momento un Paese candidato e per la Turchia i negoziati di adesione si sono aperti in ottobre 2005.

Qual è stato l'impatto di questi allargamenti? Come hanno reagito i vecchi membri? La storia europea si trova ora ad un crocevia. Il futuro dell'Europa è in discussione e nuovi allargamenti si prospettano all'orizzonte. E' importante valutare le conseguenze e gli effetti dell'entrata di nuovi membri e per farlo è opportuno guardare alle esperienze passate.

1.1 I primi allargamenti: dal 1973 al 1995

1.1.1 Il primo allargamento della Comunità

L'allargamento del 1973, con il quale le Comunità hanno incorporato Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, ha un significato soprattutto politico.

¹ L'Unione europea prende decisioni in tre ambiti (insiemi di politiche) distinti, noti anche come i tre "pilastri" dell'UE. Il primo pilastro è l'ambito comunitario, che comprende la maggior parte delle politiche comuni e nel quale le decisioni sono prese con il "metodo comunitario", ossia con la partecipazione della Commissione, del Parlamento e del Consiglio. Il secondo pilastro è la politica estera e di sicurezza comune, ambito nel quale il Consiglio decide da solo. Il terzo pilastro è la "cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale"; anche qui l'unica istituzione che prende le decisioni è il Consiglio.

Nell'ambito del primo pilastro il Consiglio decide di norma mediante voto a "maggioranza qualificata". Nell'ambito degli altri pilastri il Consiglio deve decidere all'unanimità, e qualsiasi decisione può essere bloccata dal veto di un singolo Paese.

Dopo la seconda Guerra Mondiale, la Gran Bretagna era concentrata su tre fronti: l'impero e il Commonwealth, l'alleanza atlantica e l'Europa occidentale. Quest'ultima, però, rappresentava l'interesse meno importante tra i tre e per questo il governo di Londra non partecipò fin da subito alla creazione della prima Comunità europea. La Gran Bretagna temeva, infatti, di perdere parte della propria sovranità, specialmente in un settore allora fondamentale per l'economia inglese quale era quello del carbone. L'elemento sopranazionale insito nei progetti europei non rientrava nelle propensioni e nelle mire britanniche che invece si rivolsero verso gli Stati europei che non avevano firmato gli Accordi di Roma. Lo slancio verso questi Paesi portò, nel 1960, alla firma a Stoccolma degli accordi dell'European Free Trade Association (EFTA) che riunì Gran Bretagna, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera.

In seguito, tuttavia, quando compresero che l'EFTA non sarebbe mai stata in grado di avere un forte peso politico, l'atteggiamento dei governi inglesi verso le Comunità europee mutò. Nel 1961, quindi, Londra presentò domanda di adesione.

L'adesione della Gran Bretagna fu a lungo osteggiata dalla Francia, in particolar modo dal Presidente De Gaulle, il quale, per due volte, votò contro la sua entrata. Il Presidente temeva, infatti, che l'adesione della Gran Bretagna potesse oscurare il ruolo della Francia e mettere in discussione l'asse franco-tedesco. Fu solo in seguito alla disfatta di De Gaulle e ad alcuni cambiamenti sulla scena europea che la possibilità di un'adesione della Gran Bretagna si fece più concreta.

Per quanto riguarda la Danimarca e l'Irlanda, questi due Paesi non erano inizialmente interessati ad aderire alle Comunità fondate negli anni '50 soprattutto per via del loro legame con la Gran Bretagna e i loro interessi nel settore agricolo. I legami con Londra e la richiesta di adesione di quest'ultima fecero però cadere i primi tentennamenti e i governi di Copenhagen e Dublino chiesero di aderire, ritirando in un primo tempo la richiesta dopo i rifiuti francesi nei confronti della Gran Bretagna, per poi ripresentarla una volta cessato il veto francese.

Nella conferenza dei Capi di Stato e di Governo del dicembre '69 all'Aja, il Presidente francese Pompidou propugnò il rilancio del processo d'integrazione appoggiando la candidatura di Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia. I negoziati prevedevano un periodo transitorio per consentire a questi Paesi di armonizzare la produzione agricola con quella della CEE e integrare la legislazione vigente. Nonostante alcuni ostacoli, dovuti soprattutto al legame tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti e all'atteggiamento poco incline all'integrazione da parte dei tre candidati, gli accordi di adesione per Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda furono firmati nel gennaio del '72. Per quanto riguarda la Norvegia, invece, a seguito dello sfavorevole esito del referendum nazionale, essa non entrò a far parte delle Comunità.

Risale quindi al 1972 il primo allargamento da sei a nove membri, in seguito al quale le Comunità diventarono la prima potenza commerciale del mondo, il mercato più vasto e il più grande produttore di acciaio.

In quegli anni, tuttavia, la vita della Comunità fu profondamente segnata da due eventi importanti: la tempesta monetaria creata nell'estate del '71 dalla decisione americana di abbandonare il rapporto tra dollaro ed oro e la crisi energetica del '73, quale ritorsione dei Paesi arabi del Medio Oriente alla vittoria israeliana nella seconda guerra con i Paesi arabi confinanti.

Nonostante queste difficoltà, il primo allargamento accelerò il processo di integrazione: fu creata la politica regionale e quella della pesca; furono accresciuti i poteri del Parlamento e nel 1979 si tennero le prime elezioni dirette.

1.1.2 La Comunità guarda al Mediterraneo: l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo

Gli anni settanta non furono anni facili per le Comunità: le due crisi petrolifere crearono forti problemi per le economie dei Paesi dell'Europa occidentale e nuovi Stati, con problematiche ben più complesse rispetto ai precedenti candidati, bussarono alle porte delle Comunità.

La ragione principale che indusse i nove ad accettare l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo, ovvero di Paesi con un'economia piuttosto arretrata e con una tradizione democratica non consolidata, fu essenzialmente politica. Tuttavia, anche considerazioni economiche legate alla ricchezza mineraria della Grecia e alla possibilità di disporre di forza lavoro a basso costo dei tre Paesi mediterranei, così come la loro posizione geograficamente strategica, hanno rappresentato un ulteriore incoraggiamento per l'apertura dei negoziati.

La Grecia chiese l'adesione alle Comunità ben prima degli anni '70, ma in quel periodo la sua economia non era compatibile con gli standard europei, oltre al fatto che la penisola si trovava geograficamente, storicamente e culturalmente distante dai Paesi dell'Europa occidentale già membri. Il problema principale era legato allo stato dell'economia greca e per questo già dal 1962 l'Accordo di associazione prevedeva un lungo periodo di transizione. In seguito, il colpo di stato militare nel 1967 e la sospensione dell'Accordo nel 1974 rappresentarono un ostacolo notevole all'entrata della Grecia. Fu solo dopo le elezioni del novembre 1974 che il governo greco manifestò ufficialmente il desiderio di aderire alla Comunità europea. I negoziati cominciarono nel 1976 e la Grecia divenne uno Stato membro della Comunità nel 1981.

Sin dalla sua entrata, la Grecia ha sempre appoggiato il processo di integrazione, anche se il livello del suo avanzamento economico e i rapporti difficili con la Turchia e i Balcani hanno creato non poche difficoltà agli altri Stati membri. L'economia basata sull'agricoltura e, comunque, meno avanzata di quella degli altri Paesi ha influenzato le politiche comunitarie di coesione e in generale le politiche di redistribuzione. Il rapporto particolare con Cipro inoltre ha messo la Grecia in una posizione privilegiata nel momento dell'allargamento ai nuovi Paesi dell'Europa centrale e orientale.

Per quanto riguarda la Spagna e il Portogallo, un'eventuale adesione alla Comunità era all'inizio ostacolata dalle condizioni economiche e politiche in cui si trovavano i due Paesi. Dal punto di vista economico, sia la Spagna che il Portogallo avevano un'economia arretrata prevalentemente basata sull'agricoltura, mentre dal punto di vista politico erano entrambi delle dittature. Del resto, nel trattato istitutivo delle Comunità non era specificato che i membri dovessero essere delle democrazie, seppure tale requisito sembrava implicito. Nonostante i due Paesi della penisola iberica avessero fatto domanda di adesione nel 1962, l'atteggiamento della Comunità fu, quindi, piuttosto cauto e solo dopo la caduta dei due regimi franchista in Spagna e salazarista in Portogallo, l'adesione divenne una possibilità reale.

I negoziati furono piuttosto complessi a causa della minaccia potenziale del settore agricolo spagnolo per gli altri membri del Mediterraneo e per il timore di ondate migratorie di lavoratori a basso costo provenienti dalla penisola. Allo stesso tempo, però, la Comunità aveva tutto l'interesse a ripristinare una certa stabilità politica nei due Paesi dopo la caduta dei regimi e ad unire l'Europa del sud e del nord, strategicamente importante anche per l'Europa occidentale e la NATO.

Durante la fase della loro adesione, essi si trovarono nel mezzo della conclusione dei negoziati dell'Atto unico e parteciparono a quelle del Trattato di Maastricht, con il quale vennero introdotti importanti cambiamenti grazie ai quali l'Unione cominciò ad assumere connotati sempre più politici.

Dal momento della loro adesione, sia la Spagna che il Portogallo sono stati promotori dell'integrazione, con un maggiore slancio da parte spagnola. La paura che si potesse costituire un

blocco iberico non si è verificata; al contrario, le loro posizioni in molte occasioni sono state divergenti. Parallelamente, l'invasione tanto temuta di lavoratori iberici nel cuore del continente non è avvenuta e i due Paesi hanno, invece, beneficiato dell'adesione in termini di crescita economica. La sola grande difficoltà che Spagna e Portogallo hanno causato all'Unione è legata alla volontà dei due di impedire la riduzione dell'erogazione dei Fondi strutturali, in particolare in concomitanza con l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale.

1.1.3 L'Europa dei 15: l'adesione di Svezia, Finlandia e Austria

Nel 1992 la Comunità aprì formalmente i negoziati con Austria, Svezia e Finlandia e nel 1993 nuovamente con la Norvegia. I negoziati si conclusero nel 1994 e nel 1995 Austria, Svezia e Finlandia divennero membri, mentre, per la seconda volta, un referendum in Norvegia ne bocciò l'adesione. L'entrata di questi tre Paesi nell'Unione era stata preceduta da un continuo monitoraggio e assorbimento della legislazione comunitaria in quella nazionale, oltre al mantenimento di rapporti economici molto stretti con la Comunità.

Il motivo che portò Austria e Svezia a decidere di aderire all'Unione è legato principalmente al fatto che la fine della guerra fredda aveva ridotto l'importanza della loro tradizionale neutralità. Per quanto riguarda la Finlandia, invece, dopo il crollo del muro, le difficoltà poste dalla distanza geografica rispetto agli altri membri e il legame con l'Unione sovietica sparirono. Svezia ed Austria, inoltre, facevano parte dell'EFTA e un'area di libero scambio per il settore industriale tra i Paesi dell'Associazione e la Comunità era già stata stabilita nel 1977.

I negoziati di adesione con questi Paesi furono molto più semplici e rapidi che in precedenza. Austria, Finlandia e Svezia erano infatti economie sviluppate e in crescita e, nonostante stessero vivendo un periodo di recessione al momento dell'adesione, avevano già integrato il *corpus* legislativo comunitario ed erano democrazie stabili. Si trattava, quindi, di Paesi perfettamente compatibili con gli standard europei. Per questo motivo con l'allargamento del 1995 non fu necessario riformare completamente il sistema, ma fu sufficiente adattare le istituzioni e le procedure esistenti ad un'Europa composta da quindici membri.

Dal momento della loro adesione, questi Paesi non hanno causato grandi difficoltà all'Unione e al processo di integrazione, fatta eccezione per il disappunto sollevato dal rifiuto svedese di partecipare alla moneta unica. Al contrario, Austria, Finlandia e Svezia hanno dato un notevole contributo all'Unione, migliorando gli standard di trasparenza e ponendo l'accento sulla necessità di aumentare il livello democratico dell'intero sistema. Essi, inoltre, hanno influenzato la politica ambientale, sociale e relativa all'immigrazione, contribuendo alla nascita di una politica comune in materia di asilo e immigrazione.

Nel 1995 l'Unione comprendeva quindici membri, aveva un assetto istituzionale funzionante, ma già prospettava l'allargamento successivo, il più grande nella sua storia e il più complesso. Austria, Finlandia e Svezia erano Paesi che velocemente potevano essere integrati e la loro presenza accelerò il processo di integrazione in molti aree sensibili, facendo aumentare anche il prestigio e il peso internazionale dell'Europa. La stessa cosa non può essere detta per l'allargamento del 2004, il quale ha reso necessarie alcune riforme istituzionali e avrà un grosso impatto sia sul piano dell'organizzazione delle politiche comunitarie che su quello delle relazioni internazionali.

1.2 Il grande allargamento ad Est

Nel 1958, anno della sua fondazione, la Comunità economica europea (CEE) comprendeva sei membri. Con l'allargamento del 2004 a dieci nuovi Stati, il numero totale ha raggiunto quota venticinque, tra cui otto Paesi provenienti dall'ex regime sovietico (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lituania e Lettonia).

Rispetto ai precedenti, l'ultimo allargamento si differenzia in termini di portata e diversità: il numero di candidati, l'area nella quale essi sono collocati e il livello economico che tali Paesi hanno raggiunto. Le differenze riguardano, inoltre, anche la situazione storica nella quale si colloca quest'ultimo allargamento. L'entrata di Danimarca, Irlanda, Regno Unito e, successivamente, della Grecia, si è svolta nel contesto dell'Unione doganale. Il secondo allargamento, che ha riguardato Spagna e Portogallo, è avvenuto nel contesto del Mercato interno. Il terzo, ovvero l'entrata di Austria, Finlandia e Svezia, è stato inquadrato durante il processo di unificazione monetaria. Quest'ultimo, invece, si colloca nel contesto di un'Europa politica che sta affrontando sfide ambiziose di collaborazione nel settore sociale, nel campo della giustizia, della politica estera, di sicurezza e difesa. E' il momento, in sintesi, delle riforme istituzionali e del processo di ratificazione della Costituzione europea.

Questo allargamento rappresenta, quindi, la sfida più importante dell'Europa del ventunesimo secolo, in primo luogo perché tale operazione storica ha avuto come effetto quello di integrare il continente attraverso mezzi pacifici, estendendo una zona di stabilità e prosperità ai nuovi membri.

Nel giugno 1993, durante il Consiglio europeo di Copenhagen, i Capi di Stato e di Governo resero nota la volontà dell'Unione di integrare i Paesi dell'Europa centrale e orientale. Infine, la dichiarazione di Copenhagen e il summit del 1997 di Lussemburgo lanciarono il processo di allargamento, che inizialmente comprendeva tredici Paesi: Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Turchia, ma che vide, nel dicembre 2002, i negoziati di adesione concludersi solo con dieci di questi. Bulgaria e Romania diventeranno membri nel 2007, mentre, per quanto riguarda la Turchia, la strada verso l'adesione è ancora lunga.

La ragione principale per cui questi Paesi hanno deciso di entrare a far parte dell'Unione europea è dettata dalla volontà di rendere definitiva la scelta per la democrazia e per un sistema economico di mercato. Altri motivi fanno riferimento alle loro esigenze di sicurezza e stabilità politica ed economica oltre, ovviamente, alla possibilità di entrare a far parte del mercato interno europeo e di influenzare le politiche comunitarie. Da un punto di vista economico, essere membro dell'Unione europea significa avere accesso sicuro ad un grande mercato, poter usufruire degli aiuti finanziari e della politica di coesione.

Dall'altro lato, l'Unione promuove l'allargamento allo scopo di esportare sicurezza e stabilità in altri Paesi e ingrandire il mercato europeo per accelerare la crescita economica dell'intero continente. L'obiettivo è quello di diffondere pace, stabilità politica e prosperità economica, aumentando allo stesso tempo la qualità di vita di tutti i cittadini.

1.2.1 Il percorso che ha portato all'Unione europea

Quando il muro di Berlino crollò, la Comunità europea riconobbe l'importanza dell'evento e comprese la necessità di direzionare i Paesi dell'ex blocco sovietico verso un regime democratico e un'economia di mercato. A tal fine cercò di facilitare il commercio ed erogare aiuti attraverso gli accordi di "commercio e cooperazione", i cosiddetti Accordi Europei, e i programmi di aiuti Phare,

Ispa e Sapard². Questi ultimi, nonché il monitoraggio continuo da parte della Commissione, hanno permesso una transizione molto più rapida ed efficace e, quindi, la possibilità di sfruttare al meglio i benefici derivanti dal processo di allargamento. Parallelamente, fu istituita una Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo allo scopo di aiutare la transizione di questi Paesi verso un'economia di mercato. Nel 1990, la Comunità adottò degli Accordi di Associazione che permisero la creazione di una zona di libero scambio e lo smantellamento delle barriere commerciali, con l'eccezione di numerosi prodotti considerati sensibili per l'economia europea.

Il Trattato dell'Unione europea prevede alcune clausole concernenti l'allargamento. Nello specifico, esso indica i criteri minimi che i Paesi devono rispettare per poter essere eleggibili. Innanzitutto, i candidati devono essere Paesi europei, sebbene questo criterio sia privo di contenuti definiti; essere democrazie parlamentari in cui i diritti dell'uomo sono rispettati; avere sistemi economici basati su un'economia di mercato. Inoltre, tali Paesi devono essere disposti ad accettare l'*acquis* comunitario (ovvero il *corpus* legislativo vigente a livello europeo) ed essere sostenuti nella loro candidatura da tutti gli Stati membri dell'Unione.

In conformità a questi criteri, e a quelli che poi sono stati elaborati al Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993, i Paesi dell'Europa centro-orientale hanno intrapreso grandi riforme sia sul piano economico, sia su quello istituzionale. Essi hanno liberalizzato i mercati, facendo di conseguenza aumentare gli scambi commerciali, e hanno adottato le misure europee che regolano il funzionamento del mercato interno, oltre alla maggior parte della legislazione esistente.

1.2.2 L'impatto economico e politico del grande allargamento

L'impatto economico dell'allargamento sui vecchi Stati membri non è così negativo come molti potrebbero pensare. Al contrario, esso rappresenta un'importante opportunità per le imprese occidentali che si trovano di fronte un bacino di utenza ancora più ampio e la possibilità di sfruttare le potenzialità di un mercato in espansione. L'integrazione economica ha, infatti, avuto come effetto una crescita della produzione, dell'imprenditorialità, degli investimenti e dei trasferimenti tecnologici.

Il primo effetto dell'allargamento si è registrato in ambito commerciale già nel periodo antecedente il completamento dei negoziati. Facendo riferimento alla teoria economica, aver incluso nuovi Paesi nel sistema economico europeo ha permesso una maggiore specializzazione, uno sfruttamento più completo delle economie di scala e una più ampia varietà di scelta di beni a prezzi più bassi. Per le imprese l'allargamento ha significato una maggiore concorrenza e una riduzione dei costi marginali, con la possibilità di sfruttare i vantaggi comparati.

Studi degli anni '90 avevano evidenziato che all'interno del continente il livello di scambi commerciali tra l'Europa dell'est e dell'ovest era sotto la norma. Con gli accordi di pre-adesione e nel periodo successivo all'apertura dei negoziati, gli scambi sono aumentati notevolmente.

Anche gli investimenti diretti esteri hanno conosciuto una crescita notevole. Dal momento in cui l'Unione si è impegnata con l'allargamento, i destinatari principali sono stati la Polonia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, ma anche l'Estonia e la Slovenia, ovvero i Paesi in transizione più avanzati. Le ragioni di questi investimenti riguardano soprattutto la riallocazione di processi

² Phare, Ispa e Sapard sono i tre programmi di pre-adesione destinati ai Paesi candidati dell'Europa centro-orientale. Il Phare è stato avviato nel 1989 in seguito al crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale ed orientale. In origine era destinato soltanto alla Polonia e all'Ungheria, ma è stato progressivamente esteso ai dieci Paesi dell'Europa centrale ed orientale (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia).

Il Phare costituisce il principale strumento finanziario della strategia di preadesione e persegue essenzialmente due finalità: consolidamento delle strutture istituzionali e amministrative e finanziamento degli investimenti.

Al Phare si sono poi aggiunti l'Ispa e il Sapard. L'Ispa finanzia misure strutturali intese ad armonizzare il livello di tutela ambientale e di sviluppo delle infrastrutture di trasporto dei Paesi candidati con quello dell'UE. Il Sapard finanzia aiuti al settore agricolo.

produttivi verso Paesi con un livello di costo del lavoro più basso e la possibilità, prima inesistente, di accesso al mercato centro-orientale. Questi Paesi rappresentano una grande opportunità per le imprese dell'Europa occidentale a causa di una forza-lavoro molto specializzata e a basso costo, la vicinanza geografica e un mercato che si sta progressivamente adattando agli standard europei. I benefici che i destinatari hanno tratto riguardano soprattutto i trasferimenti tecnologici, lo sviluppo di capacità manageriali e la ristrutturazione delle aziende locali. Dal punto di vista teorico, gli economisti ritengono che la crescita del commercio e degli investimenti diretti esteri abbia come conseguenza la specializzazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale in produzioni che richiedono molta forza lavoro, piuttosto che in produzioni ad alto livello tecnologico, collocate principalmente nei Paesi occidentali. Un ulteriore effetto di questa specializzazione riguarda i movimenti di lavoratori. Nonostante le barriere culturali, linguistiche e sociali, si pensa che dopo il 2007, anno in cui sarà garantita la libera circolazione dei lavoratori dei nuovi membri, questi ultimi si sposteranno verso l'Europa occidentale alla ricerca di salari più alti. Tuttavia, non si deve immaginare una migrazione di massa, piuttosto un movimento di lavoratori le cui conseguenze si manifesteranno in un riallineamento dei livelli salariali.³

Per quanto concerne la delicata questione dei trasferimenti, è importante valutare il loro impatto sull'agricoltura, la politica regionale e il budget. Il settore agricolo nel suo complesso può potenzialmente trarre vantaggio dall'allargamento ed in particolar modo dai nuovi costi di produzione più bassi. Tuttavia, una riallocazione della produzione all'interno del continente si tradurrebbe in una perdita per gli agricoltori occidentali. Per questo motivo, i pagamenti diretti verso i nuovi membri, previsti dalla politica agricola comune, sono stati differiti al 2013. Secondo i criteri previsti dalla politica regionale, i nuovi membri, ed in particolare gli otto Paesi dell'Europa centro-orientale, rientrano nell'ambito della nuova formulazione dell'attuale obiettivo 1. Questo rappresenta un costo per l'Unione e una perdita per i vecchi membri, ma facendo riferimento al budget, la Commissione ha previsto che l'ulteriore spesa dell'allargamento verrà mantenuta nei margini del 1,27% del PIL almeno fino al 2006.

Considerando l'Unione europea nel suo complesso, l'impatto economico del grande allargamento si è tradotto nel breve termine in un aumento degli scambi commerciali e in una maggiore specializzazione dei mercati, accompagnati da una crescita della competitività, una riduzione dei monopoli e da una maggiore sicurezza per gli investimenti esteri. Nel lungo termine e sulla base di alcune stime, si pensa che l'allargamento influenzerà positivamente la crescita economica, mantenendo un tasso intorno allo 0,2%. I costi riguardano soprattutto le finanze pubbliche, il mercato del lavoro e le differenze salariali tra vecchi e nuovi membri. Tuttavia, gli economisti ritengono che tali costi non supereranno i vantaggi economici dell'allargamento, a seguito dell'applicazione degli accordi di pre-adesione e delle condizioni previste durante il periodo di transizione e quello successivo all'entrata.

Il trattato di adesione prevede, inoltre, la possibilità per i nuovi membri di adottare l'euro e quindi di condividere la politica monetaria europea. Tuttavia, non è stata fissata alcuna data e ciascuno Stato seguirà un percorso proprio, in conformità con le esigenze e gli interessi nazionali.

Per quanto riguarda i nuovi membri, il programma di transizione ad un'economia di mercato ha puntato sulla stabilizzazione macroeconomica e sulle riforme istituzionali per adattare il sistema ad un'economia basata sulla privatizzazione e la competitività. Di conseguenza, le economie di questi Paesi hanno subito degli shock sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta, causando una crescita dell'inflazione e una riduzione dei salari reali. Attualmente cominciano a registrarsi i primi effetti positivi dell'adesione. Innanzitutto, l'allargamento ha portato ad una crescita del commercio e degli investimenti esteri. Tuttavia, i benefici maggiori che i Paesi dell'Europa centro-orientale hanno tratto dall'allargamento sono soprattutto politici. Nonostante le

³ Katinka Barysch, Emerging economic opportunities in an enlarged Europe, EFTA Bulletin 2, December, p.30.

economie centro-orientali abbiano registrato una crescita esponenziale negli ultimi anni ed abbiano guadagnato credibilità sui mercati internazionali, le riforme istituzionali giocano sicuramente un ruolo di primo piano. Da un punto di vista politico, l'allargamento ad est significa diffondere sicurezza e democrazia a Paesi che per lungo tempo sono stati sottoposti ad un regime che ha represso il loro sviluppo e le loro libertà e ai quali l'Europa non può essere negata.

Quella dell'allargamento è, dunque, una scelta al contempo politica ed economica. L'ultimo allargamento ha avuto effetti sui commerci, le migrazioni, gli investimenti diretti esteri e i trasferimenti. L'impatto maggiore si è registrato soprattutto nei Paesi confinanti, come Austria, Germania e Italia. La sfida futura riguarderà soprattutto la capacità per i nuovi membri di adattare le istituzioni e il mercato ai ritmi previsti di crescita economica. Dal punto di vista politico, l'allargamento ha significato una maggiore stabilità nel continente, la diffusione dei principi democratici sui quali l'Unione è stata costruita e una crescita dell'influenza europea sulla scena politica internazionale. Il bilancio appare dunque positivo, nonostante alcune difficoltà rimangano e il percorso non sia ancora terminato. Altri Stati hanno bussato alla porta dell'Europa e il dibattito ora si concentra sulle frontiere e sulle conseguenze che questo processo senza fine potrà avere.

1.3 I prossimi membri e i futuri candidati

Con l'adesione dei dieci nuovi Paesi all'Unione europea, molti hanno iniziato a chiedersi quale sarà il futuro delle istituzioni europee ma, soprattutto, quale sarà il termine ultimo del processo di allargamento.

Bulgaria e Romania possono dirsi, ad oggi, pronte per l'ingresso nell'Unione, come testimoniato dalla firma, il 25 aprile 2005, dei rispettivi Trattati di adesione, i quali consentono di fatto l'avvio delle procedure di ratifica che dovrebbero permettere ai due Paesi di aderire il 1° gennaio 2007.

Bulgaria e Romania hanno condiviso lo stesso processo di allargamento che ha portato all'adesione dei dieci nuovi membri lo scorso anno. Bulgaria e Romania non erano però pronte all'entrata nel 2004 e per questo il loro periodo di adesione è stato prolungato. Si conclude, in sostanza, anche idealmente, quell'allargamento iniziato nel 1997 e che in un arco di tempo di dieci anni porterà l'Unione europea da 15 a 27 membri.

Per Bulgaria e Romania i negoziati non sono stati facili, sebbene essi abbiano fatto dei progressi considerevoli nell'adeguare le rispettive legislazioni all'*acquis* comunitario. Rimangono, ora, gli ultimi preparativi soprattutto in tema di implementazione della legislazione comunitaria acquisita.

L'impatto che si avrà con l'ingresso di questi due Paesi sarà evidente soprattutto nell'ambito della gestione della futura politica di coesione. Bulgaria e Romania presentano, infatti, una situazione economica di forte ritardo, anche in confronto ai nuovi Paesi membri, ritardo che si tradurrà in un livello di reddito medio pro capite nell'Unione europea allargata (UE27) di circa il 18% in meno rispetto al livello precedente dell'Unione a 15. Anche in termini di politica di redistribuzione, il nuovo allargamento comporterà un costo, dal momento che anche dopo la loro adesione all'Unione europea, Bulgaria e Romania continueranno a beneficiare dell'assistenza del programma Phare per un periodo di tre anni.

Da ricordare, infine, che con l'ingresso di Bulgaria e Romania l'Unione europea sposterà ulteriormente a est i suoi confini esterni, con evidenti conseguenze sul piano dell'attuazione della futura politica di vicinato, specie nei rapporti con Paesi quali Ucraina e Moldavia interessati nel lungo termine a divenire membri.

A Bulgaria e Romania si sono aggiunti nel frattempo altri due Paesi lungo il cammino dell'ingresso in Europa: la Turchia e la Croazia.

Di questi due, la Turchia rappresenta sicuramente il caso più complesso, attorno al quale il dibattito su una possibile entrata di Ankara nell'Unione si è fatto più acceso ed esemplificativo di una situazione che ha visto la Turchia presentare la domanda di adesione già nel 1987, ossia prima di Malta, Cipro e degli altri Paesi oggi membri o prossimi ad esserlo, per poi vedersi "sorpassare" e rimanere ancora ai margini del processo d'integrazione comunitaria.

La decisione presa dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004, con la quale è stato dato parere favorevole ad un prossimo avvio dei negoziati, riveste un significato politico forte e costituisce un momento storico importante nel rapporto tra l'Unione europea e la Turchia.

Tuttavia, ci si trova dinanzi ad un processo di lungo periodo che non esclude, comunque, la possibilità, ricordata da più Paesi membri specie dopo il negativo esito dei referendum francese e olandese sulla Costituzione europea, che l'ingresso nell'Unione europea possa essere negato.

Quale potrebbe essere l'impatto di un'eventuale adesione turca all'Unione europea? Molte sono le incognite e, di conseguenza, è oggi difficile prevedere con esattezza quale sarà il suo effetto sul funzionamento delle istituzioni europee, sul progetto di unione politica e sulle politiche finanziarie dell'Unione. Le modifiche istituzionali basate sulla consistenza della popolazione daranno alla Turchia un peso considerevole, superiore a quello della Germania. Non va dimenticato, infatti, che la popolazione turca entro il 2015 supererà gli ottanta milioni di abitanti, e costituirà circa il 14% di tutta la popolazione dell'Unione europea.

Sul piano economico, a causa della sua debolezza, l'entrata della Turchia produrrebbe un abbassamento degli standard economici medi nell'Unione. Infatti, sebbene, viste le ridotte dimensioni della sua economia, attualmente a meno del 2% del Pil comunitario, l'adesione della Turchia avrebbe un impatto minimo sull'economia dell'Unione, essa renderebbe quest'ultima nel complesso più povera e comporterebbe un aumento delle richieste finanziarie agli Stati membri più ricchi. Si prevede, comunque, che l'apertura dei negoziati porterà una forte spinta all'economia turca, migliorando la posizione relativa della Turchia rispetto agli altri Paesi membri, e in particolare rispetto ai nuovi. La Turchia potrebbe inoltre disporre di un migliore clima di investimenti grazie all'ancoraggio della propria economia ad un sistema stabile, e questo fornirebbe un forte slancio in avanti sia agli investimenti nazionali che a quelli esteri, con conseguente creazione di nuovi posti di lavoro ed un livello più elevato di crescita economica.

Volendo riassumere, le sfide che il Governo turco si accingerà ad affrontare, in termini di riforme necessarie per adeguarsi ai criteri comunitari, non saranno affatto agevoli. Inoltre, la Turchia dovrà fare uno sforzo notevole per dissipare i dubbi e i timori presenti negli Stati membri in merito al rischio che la sua adesione comporti la fine dell'unione politica e della visione di un'Europa unita. A ciò si aggiungerebbe la complessità dovuta all'adesione di un grande Paese musulmano, che gode di una posizione geopolitica unica e di forti interessi in regioni come Asia Centrale, Caucaso Meridionale e Medio Oriente, e che sicuramente altererà il profilo dell'Unione e ne influenzerà l'orientamento della politica estera.

Concludendo, il 3 ottobre 2006 inizieranno ufficialmente i negoziati con la Turchia, seppure ogni previsione sulla possibile fine degli stessi sia pressoché impossibile da fare (alcuni osservatori parlano di almeno dieci anni), così come affatto scontato il loro esito positivo.

Occorrerà attendere, dunque, diversi anni, anche se nel frattempo sia la Turchia sia l'Unione europea saranno chiamate a compiere ogni sforzo per far sì che l'eventuale allargamento

abbia un impatto positivo. Ankara dovrà continuare il processo di riforma politica ed economica; Bruxelles dovrà implementare un sistema di governance democratica che assicuri il buon funzionamento dell'Unione anche con 28, 30 o più membri.

Da ultimo, la Croazia. La richiesta croata di adesione all'Unione europea è stata presentata il 21 febbraio del 2003 ed è stata fatta propria nell'aprile dello stesso anno dal Consiglio europeo, il quale ha chiesto successivamente alla Commissione europea di preparare un documento quadro di valutazione. La Commissione ha pubblicato le sue considerazioni il 20 aprile del 2004, sottolineando come la Croazia fosse divenuta una democrazia stabile, rispettosa delle regole del diritto e dei diritti fondamentali. La Commissione ha sottolineato, inoltre, come il Paese avesse migliorato altresì sensibilmente il livello di cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, sebbene progressi ulteriori venissero richiesti nel campo dei diritti delle minoranze, dei rifugiati, e della lotta alla corruzione.

Sul piano economico, la Croazia poteva essere considerata un'economia di mercato, capace di competere nel medio e lungo termine all'interno del mercato unico europeo.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione europea suggerì, pertanto, l'avvio di negoziati di adesione, i quali furono confermati dal Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004, riconoscendo di fatto alla Croazia lo status di Paese candidato.

Relativamente all'impatto che la Croazia produrrà nel momento in cui entrerà nell'Unione europea, questo interesserà prevalentemente i rapporti con la penisola balcanica essendo Serbia e Montenegro, Albania, Macedonia e Bosnia-Erzegovina potenziali Paesi candidati. La Croazia potrebbe in tal senso giocare un ruolo chiave fornendo un esempio concreto di quali possano essere le possibili vie di riforma politica ed economica per una regione ancora in cerca di una sua stabilizzazione definitiva. A ciò si aggiungerebbe la possibilità di consolidare e sviluppare ulteriormente quei rapporti economici già in corso da diversi anni e che vedono, ad esempio, l'Italia in prima linea in quanto Paese attivo nella regione.

Con la Croazia si chiude, dunque, l'analisi dei Paesi oggi candidati all'adesione all'Unione europea, la quale vedrebbe così il numero dei suoi membri salire a 29.

Si pone a questo punto un interrogativo di fondo: dove finisce l'Europa? Vi è un limite a futuri possibili allargamenti? Quali allora le conseguenze? Alcuni commentatori hanno suggerito di formulare una lista, ultima e definitiva di Paesi che potrebbero presentare la domanda di adesione. Chi, però, vi farebbe parte, e sulla base di quali requisiti? Se l'Unione europea si allargherà alla Turchia e ai Balcani occidentali, perché non accettare anche l'Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia?

1.4 Il futuro dell'Unione: alcune riflessioni

Dal momento che ogni allargamento è caratterizzato da proprie peculiarità, è piuttosto difficile poter fare delle riflessioni conclusive generali. Si può dire che le varie fasi dell'allargamento hanno permesso ai membri fondatori di diffondere una certa sicurezza in tutto il continente e di creare il mercato interno più vasto del mondo, nel quale i cittadini possono circolare liberamente e dal quale le imprese possono trarre notevoli vantaggi.

Negli anni, l'Europa "economica" si è progressivamente trasformata in un'Europa "politica", in cui l'impatto e l'integrazione di nuovi membri si sono rivelati sempre più complessi. L'allargamento del 1973 non ha avuto grosse ripercussioni, fatta eccezione per il fatto di aver integrato un Paese, come la Gran Bretagna, di inclinazione euroscettica e uno, come l'Irlanda, che non aveva ancora conosciuto quel progresso economico che sta vivendo adesso. In realtà questi Paesi non hanno rallentato il processo di integrazione; hanno piuttosto preferito adottare un

approccio a geometria variabile, decidendo quando, come e in cosa partecipare. Gran Bretagna ed Irlanda, infatti, non fanno parte dell'area Schengen⁴, così come Gran Bretagna e Danimarca non hanno adottato la moneta unica. Per questi Paesi l'adesione ha significato un maggior coinvolgimento nei giochi politici ed economici del continente con un conseguente allentamento del tradizionale rapporto transatlantico.

L'allargamento mediterraneo a Grecia, Spagna e Portogallo, rispettivamente nel 1981 e nel 1986, ha avuto importanti effetti sulla politica di coesione e redistribuzione della Comunità, ma ha anche comportato per i nuovi membri un'accelerazione del progresso economico, soprattutto per i Paesi della penisola iberica. Per quanto riguarda gli Stati nordici, la loro entrata ha introdotto nel dibattito europeo nuove problematiche, quali quelle della trasparenza e della democraticità del sistema, grazie alle quali sono state adottate importanti riforme per avvicinare l'Europa ai cittadini.

Nel frattempo, però, l'Unione non poteva continuare a funzionare secondo gli stessi meccanismi degli anni cinquanta quando i membri erano solo sei. Negli anni sono state intraprese varie riforme, capaci di far funzionare una macchina sempre più complessa e con sempre più competenze. Sfortunatamente, però, il sistema attuale ha delle difficoltà a reggere il peso di venticinque membri e per questo nuove riforme sembrano oggi indispensabili. Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che nel 2007 anche Romania e Bulgaria entreranno a far parte dell'Unione e che Croazia e Turchia sono attuali Paesi candidati, con tutto quello che la loro storia, il loro livello economico e la loro posizione strategica comporta.

1.4.1 Perché l'allargamento dell'UE deve considerarsi un'opportunità

L'allargamento costituisce un'unica e storica opportunità per l'Unione europea e per l'Europa per raggiungere l'integrazione del continente con mezzi pacifici, estendendo così la stabilità e la prosperità non solo ai nuovi entranti. Il Consiglio Europeo di Lisbona ha presentato un obiettivo nuovo e strategico per l'Unione europea: divenire entro il 2010 l'economia più competitiva e dinamica del mondo. Questo sarà possibile solo attraverso un'Europa più imprenditoriale ed innovativa da raggiungersi con il contributo dei 25 membri.

Molti benefici sono già stati apportati dall'allargamento ed altri ancora ne deriveranno. L'allargamento dell'Unione comporta benefici politici, economici e culturali: l'estensione della zona di pace, stabilità e prosperità in Europa comporta una maggiore sicurezza per tutti i cittadini UE; l'allargamento del mercato (oltre 100 milioni di persone dai nuovi 10 Paesi candidati con economia in rapida crescita andranno a sommarsi al mercato UE, che ora comprende 450 milioni di persone) accelererà la crescita economica e creerà nuovi posti di lavoro nei vecchi e nuovi Stati membri; migliorerà la qualità della vita per i cittadini di tutta l'Europa a motivo delle politiche europee di protezione dell'ambiente e di lotta al crimine, alla droga e all'immigrazione clandestina; i nuovi Stati membri arricchiranno l'UE grazie all'integrazione di diverse culture, scambio di idee e progetti; l'allargamento rafforzerà il ruolo dell'UE negli affari esteri, nelle politiche di sicurezza, di commercio e negli altri settori globali. Per ottenere questi benefici devono essere rispettate le condizioni per un efficace allargamento, i futuri Stati membri devono raggiungere gli obiettivi e rispettare tutti i criteri per aderire e allo stesso tempo l'UE si deve preparare adeguatamente ad accoglierli. Le asimmetrie e gli squilibri, così come l'instabilità finanziaria possono causare forti problemi e meritano dunque molta attenzione.

⁴ Dopo il primo accordo tra i cinque Paesi fondatori, firmato il 14 giugno 1985, è stata elaborata una convenzione, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995, che ha permesso di abolire le frontiere interne tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso nello spazio Schengen vengono effettuati secondo procedure identiche. Sono state adottate norme comuni in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne onde consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei Paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico. Lo spazio Schengen si è esteso progressivamente a quasi tutti gli Stati membri. Gli accordi sono stati firmati dall'Italia il 27 novembre 1990, dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991, dalla Grecia il 6 novembre 1992, dall'Austria il 28 aprile 1995 e da Danimarca, Finlandia e Svezia il 19 dicembre 1996. (da Scadplus <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l33020.htm>)